

J IUYE F ENPEI HE
S SHEHUI BAOZHANG

就业、分配和

高书生 著

社会保障

河北人民出版社

就业、分配和社会保障

高书生 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

河北人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就业、分配和社会保障/高书生著. —石家庄: 河北人民出版社, 2006. 10

ISBN 7 - 202 - 04432 - 3

I. 就... II. 高... III. ①就业—中国—文集②收入分配—中国—文集③社会保障—中国—文集 IV. ①D6 - 53②F124.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 115934 号

书 名	就业、分配和社会保障
著 者	高书生

责任编辑	李文龙
美术编辑	耿 隼
责任校对	曹玉萍

出版发行	河北人民出版社
	(石家庄市友谊北大街 330 号 邮编: 050061)

印 刷	河北新华印刷一厂
开 本	850×1168 毫米 1/32
印 张	16.875
字 数	417 000
版 次	2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷
印 数	1—2 000
书 号	ISBN 7 - 202 - 04432 - 3/Z · 111
定 价	25.00 元

版权所有 翻印必究

前言

摆在读者面前的这本书，是我的第二本论文集。内容涉及就业、分配和社会保障三个领域，时间跨越1993年至2005年10余年。书中收录的30多篇文章，经过认真遴选，基本能够反映我在这段时间的所思所想。

我的第一本论文集，是1992年2月由中国经济出版社出版的，书名叫《分配系统论》。书中收录了1984年至1991年7年间，我对收入分配理论和现实问题的思考。这期间，我在大学任教，虽然有机会接触实际，但主要精力是搞学术研究。所以，当时关注的是如何创建分配经济学这门新学科，探讨的也主要是收入分配的学术、理论问题。当然，书中也涉及分配体制改革、工资制度改革等现实问题，但因受工作环境的限制，理论推导的成分多一些。尽管如此，我觉得当时所提出的一些观点，比如要重视分配体制改革的整体性，要注重工资改革、税制改革等单项改革之间的协调性，等等，现在看来也具有超前性。

这本论文集收录的文章，大致是在三个时段完成的：第一个时段是在1993年至1997年，文章主要发表在《经济日报》。这个时段，我曾担任《经济日报》理论版“双周热点”专栏作者，每个月撰写一篇对改革热点问题的理论评述文章，共计发表了近40篇。其中涉及就业、分配和社会保障的，约有12篇。本书从中选择了6篇，在就业方面有《如何消化企业富余职工》、《加强积极促进就业研究》，在分配方面有《如何看待当前收入差距》、《谈谈消费基金膨胀问题》，在社会保障方面有《重构社会保障体系》、《如何转换养老保险模式》。这6篇文章的特点是概括性强、语言精炼，在2500字左右的篇幅里，大致反映了当

时理论界讨论该问题的主要观点，特别是不同观点的分歧所在，在此基础上还要点出进一步讨论的未来趋势。《经济日报》读者把阅读这些文章比作观看电视连续剧，看了上集想看下集。

此外，我在这个时段还写过两类文章，一类是过去擅长的学术文章，一类是随笔文章。这期间我发表的学术文章比较多，而且大都是探讨收入分配的学术理论的，但我从中只选了2篇，即《重视收入分配的整体性研究》和《收入分配的系统化研究》。这两篇文章都发表于1997年，基本反映了我在收入分配学术研究方面倡导的方法论，就是把收入分配作为一个系统或整体来研究，探讨收入分配的分工与协调的规律。今后，有朝一日（比如退休以后），我重新回到书斋搞学术研究，我会续写《分配系统论》的。

收入本书的3篇随笔文章，是1997年我应《中国经济时报》之约而写成的。在这3篇短文中，我试图阐述一个观点：经济研究工作者要为自己定好位，缺位和越位都不利于我国经济研究事业的繁荣和发展。我把经济研究分为三个层次：处于顶层的叫学术研究，一般由高校和社科院系统来承担；处于底层的叫应用研究，一般由中央部委和省市政府机关所属的研究院（所）来承担；中间层次的该叫什么，我一直没有想到很贴切的名称，它的作用是承上启下，我觉得国务院发展研究中心这些年承担了这个层次的任务。

第二个时段是在1998年至2002年，成果的主要形式是研究报告。我从调入国家机关工作以后，研究工作主要是做课题研究。课题主要来自两个方面：一是国家体改委和国务院体改办布置的研究课题，二是我个人同国务院发展研究中心合作研究的课题。

6年多里，我参与研究的课题有16项，就业方面主要有下岗和失业研究（1999年）、扩大就业的体制性障碍研究（2001年）和我国就业形势的宏观判断（2002年）等3项，分配方面主要有理

顺分配关系研究(1996年)、当前分配领域的突出问题与治理对策(1997年)、收入增长与收入分配对需求增长的影响(1998年)、收入及分配对经济增长的支持和制约(1998年)、对当前城镇居民贫富状况的分析与思考(1999年)、收入分配与社会稳定(2000年)、对居民收入分配状况的若干判断(2001年)、国有企业改革中涉及的分配问题(2001年)和我国收入分配的现状、问题与对策建议(2002年)等9项,社会保障方面有社会保障基金营运管理(1997年)、中国社会保障体制研究(1999年至2000年)、中国养老金隐性债务研究(2000年)和机关事业单位养老金制度研究(2001年)等4项。

收入本书的有8篇研究报告,其中就业方面2篇、分配方面5篇、社会保障方面1篇。除了有2项是我同宋晓梧先生合作的、有1项是课题组共同研究成果以外,其余5篇都是我独立承担完成的。

第三个时段是在2002年和2005年,本书中有10多篇文章发表在这段时间,而且主要是关于社会保障改革的。2000年6月,我被抽调到国务院经济专题调研办公室(简称“专题办”),专门负责起草完善城镇社会保障体系方案(即通常说的辽宁社保试点)。随后,我又作为国务院体改办的联络员,参加完善城镇社会保障体系试点领导小组的具体工作。这段工作经历,使我近距离地接触和把握现实问题。与此同时,我在2000年和2001年间,先后到保加利亚、德国、荷兰、意大利和美国,专门了解这5个国家的社会保障体制。根据掌握的国内外第一手材料,我对我国社会保障制度改革有了新的思考。《搭建中国社会保障的新平台》、《中国社会保险制度架构的缺陷》和《偿还养老金债务要出新招》3篇文章,集中反映了我这个时段的主要观点。

《促进就业:政府该做什么》、《怎样看待分配领域的突出问题》和《我国收入再分配规模估算》、《我国收入分配体制改革的现状、趋势与政策建议》等4篇文章,也是在这个时段完成的,文

中提出了一些值得认真研究思考的相关问题。前两篇文章的网络转载率很高,中国经济信息网中经分析小组专门撰文对这两篇文章发表评论;《我国收入再分配规模估算》一文被中国社科院英文杂志《中国与世界经济》(China & World Economy, 2003年第5期,双月刊)翻译成英文。(羊1005)清限干禁能是解通台人必到器故

另外,这个时段里,我还尝试改变一下文风,把一些非常专业的问题,用通俗语言写出来,让非专业人士也愿意看,而且看得懂。《偿还养老金债务要出新招》、《辽宁省完善社会保障体系试点始末》、《社会保障:我们该走哪条路》,基本体现了我这种意图。

就业、分配和社会保障,是我国社会经济生活中的三个热门话题,也是同大家的利益息息相关的大事情。经过这些年的研究和思索,我觉得必须把这三个问题放在一起统筹考虑。过去,我在收入分配的系统化研究方面做了一些探索,感到思路开阔了。这几年,我在国家机关工作,有机会接触这三个领域的实际问题,使我深刻意识到:只有把这三个问题统筹考虑,视野才能开阔,措施才能得当,效果才会更好。

最后需要说明的是,这本书的出版比计划晚了10多年。1994年,我河北的朋友李凤奇先生等曾经策划了一套《走向市场经济丛书》,《就业、分配与社会保障》被列入这套丛书,并让我来写。同年8月,我到北京工作,并于9月拟定了写作提纲。后来,由于工作比较忙,自由支配的时间没有大学任教时那么充足,所以,一直没能写出来。但我心里一直挂念着这件事。现在,在河北人民出版社的大力支持下,这本书得以出版,也算是了却了我10多年的心愿。感谢河北人民出版社的支持,感谢马千海总编辑为本书出版付出的努力。

高书生

2005年11月15日

目 录

就 业 篇

我国就业形势的宏观判断	(3)
从失业率看就业形势	(25)
就业难, 难在体制羁绊	(29)
促进就业: 政府该做什么	(35)
加强积极促进就业研究	(43)
如何消化企业富余职工	(48)
下岗分流、失业威胁与失业保险	(53)

分 配 篇

我国收入分配体制改革的现状、趋势与政策建议	(105)
重视收入分配的整体性研究	(136)
收入分配的系统化研究	(140)
当前收入分配领域出现的问题及下一步改革的思路	(194)
对当前城镇居民贫富状况的分析与思考	(207)
如何看待当前收入差距	(221)
怎样看待分配领域的突出问题	(227)
国有企业改革中涉及的分配问题	(232)
谈谈消费基金膨胀问题	(259)
收入及分配对经济增长的支持和制约	(264)
收入增长与收入分配对需求增长的影响	(278)
我国收入再分配规模估算	(290)

社会保障篇

重构社会保障体系	(307)
中国社会保险制度架构的缺陷	(314)
中国需要什么样的社会保障	(334)
搭建中国社会保障的新平台	(340)
如何转换养老保险模式	(357)
偿还养老金债务要出新招	(362)
机关事业单位养老金管理体制的框架	(382)
养老基金并非都入市	(405)
辽宁省完善社会保障体系试点始末	(411)
社会保障：我们该走哪条路	(430)
关于社会保障的几个认识问题	(451)

附录1 专访

到哪儿寻找社会公平	(469)
关注利益格局的变化	(482)
如何调节国有单位的收入分配	(488)
社会统筹基金不可能入市	(492)
社保定心 政府担纲	(494)
社会保障制度改革应服务于宏观目标	(498)
我对搞好社会保障充满信心	(502)
促进就业是一项长期战略任务	(506)
事业单位改革要以人为本	(509)
为事业单位设计社会保障新制度	(513)
事业单位是否转为非营利组织应由自己选择	(517)

附录2 随笔

经济研究的分工与定位	(523)
切莫为难经济学家	(525)
走进与走出来	(527)

就 业 篇

我国就业形势的宏观判断*

总量性矛盾与结构性矛盾并存,是现阶段就业形势的显著特点。首先,我国是一个人口大国,人口基数大,劳动力参与率高,人均资源占有量少,就业矛盾一直并将长期存在。在本世纪的头二十年,实现较为充分的就业,不仅是建设小康社会的主要途径,而且是衡量全面建设小康社会的宏伟目标能否实现的重要标志。其次,近年来,随着结构调整、产业升级和体制转轨,释放出大量剩余劳动力,结构性失业加剧。情况表明,较大的就业压力将贯穿于我国全面建设小康社会的全过程。因此,促进就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。

对当前及“十五”期间就业形势的基本判断

(一)当前及“十五”期间城镇劳动力供需矛盾十分尖锐,劳动力供给呈“四管同时放水”的特殊局面,但因经济发展速度放慢和就业弹性系数下降,就业岗位的增加量相对减少,劳动力需求的“蓄水”能力下降,劳动力供需缺口很大。

1. 从供给看,近年来城镇劳动力供给规模很大,“四管同时

* 本文系国务院体改办2002年重点课题研究报告。本课题由宋宝瑞副主任牵头,董宏司长负责,作者为执笔人。参与本课题研究的还有王强、俞燕山、汪海、胡书东、王国建等。文中图表由王国建绘制。

放水”，每年需要就业与再就业的人数年均 2900 多万人，最高年份达 3200 多万人。据预测，“十五”期间城镇劳动力供给数量仍将维持较大规模，年均将超过 2900 万人。

近年来，我国城镇劳动力供给呈现“四管同时放水”的特殊局面，即：每年不仅要吸纳新生劳动力就业，消化上年结转的登记失业人员，而且要安置上千万下岗职工，还有几百万农民进入城市就业。从 1998 年到 2001 年，上述四个管道释放的人员总数达 11700 多万人，年均 2900 多万人，其中最高年份为 1998 年，劳动力供给规模达 3294 万人；最低年份为 2001 年，劳动力供给规模为 2220 万人。具体情况见表 1。

城镇新生劳动力是指大中专和技校毕业生、城镇职业学校毕业生以及未能升学的初高中毕业生。大中专和技校学生中有相当部分是来自农村的，但他们毕业后一般要在城镇寻找工作。

从统计指标看，城镇登记失业人员既包括就业转失业人员，也包括新生劳动力未就业人员（过去称为失业青年）。这里有两点需要说明：其一，大多数下岗职工没有计入登记失业人员中；其二，新生劳动力与上年结转的登记失业人员不重复，当年的新生劳动力有一部分是不能就业的，但这部分人被统计在当年（而不是上年结转）的登记失业人员中。

表 1 1998 ~ 2001 年城镇劳动力供给情况 单位：万人

项目 年份	合计	城镇新生 劳动力	上年结转的城镇 登记失业人员	当年需安置的国 企和集体企业 下岗职工	进入县级以上 城市的农民工 (当年新增)
1998	3294.0	572.7	576.8	1677.5	467.0
1999	2948.6	565.8	571.0	1500.8	311.0
2000	3271.9	574.6	575.0	1363.3	759.0
2001	2220.0	557.0	595.0	1169.9	-101.9
年均	2933.6	567.5	579.5	1427.9	358.8

注：城镇新增劳动力、下岗职工和城镇登记失业人员人数根据《中国劳动统计年鉴》有关数据整理，进城农民工根据国家统计局农调总队历年抽样调查数据整理。

当年需要安置的国企和集体企业下岗职工是根据两项指标合并计算的：一项是上年末结转的下岗职工，另一项是当年新增的下岗职工。无论是上年结转的，还是当年新增的，大部分下岗职工是要再就业的，因而形成实际劳动力供给。

进城农民工是根据国家统计局农调总队 1997 年至 2001 年农村劳动力抽样调查数据整理的。需要说明的是：2001 年进入县级以上城市的农民工增量比 2000 年减少 101.9 万人，但进入省会城市的比 2000 年增加 160 多万人。

综合各方面的预测，“十五”计划的后四年，城镇劳动力供给规模仍很大，四个管道释放的人员年均 3131 万人。具体预测情况参见表 2。

表 2 2002~2005 年城镇劳动力供给预测 单位：万人

项目 年份	合计	城镇新生 劳动力	上年结转的城镇 登记失业人员	当年需安置的国 企和集体企业 下岗职工	进入县级以上 城市的农民工 (当年新增)
2002	2931.2	579.7	681.0	1250.5	420.0
2003	3013.9	583.5	798.6	1211.8	420.0
2004	3195.7	631.7	955.4	1188.6	420.0
2005	3383.4	637.3	1151.4	1174.7	420.0
年均	3131.1	608.1	896.6	1206.4	420.0

表 3 2002~2005 年城镇新生劳动力预测 单位：万人

项目 年份	合计	大中专和 技校毕业生	城镇职业 学校毕业生	未能升学的 初高中毕业生
2002	579.7	258.6	124.2	196.9
2003	583.5	274.2	116.9	192.4

续表

项目 年份	合计	大中专和 技校毕业生	城镇职业 学校毕业生	未能升学的 初高中毕业生
2004	631.7	322.7	118.4	190.6
2005	637.3	360.9	118.4	158.0

注：城镇新生劳动力的预测口径同表1一致，将各年度的大、中专、技校和城镇职业学校毕业生，以及未能升学的初高中毕业生合并计算。

2002 年上年结转的城镇登记失业人员为 2001 年的实际人数，2003 年至 2005 年为预测数。具体预测方法为：从 2002 年到 2004 年，城镇登记失业率预计分别为 4.2%、5% 和 6%，登记失业率每增加 1 个百分点大约增加失业人员 196 万人，因此，2002 年 ~ 2004 年当年的登记失业人员预计分别为 798.6 万人、955.4 万人和 1151.4 万人，而当年的登记失业人员要在下一年形成城镇劳动力供给。需要强调的是：登记失业人员中仍不包括下岗职工。

关于未来几年内需安置的下岗职工人数，我们根据以下口径预测：第一，全国需退出市场的资源枯竭矿山和国有大型企业关闭破产所涉及的在职职工人数。据国家经贸委预测，未来 5 年内实施关闭破产计划共涉及 568.6 万职工，其中在职职工为 393.8 万人。第二，部分垄断行业在改制、重组过程中裁减职工人数。据不完全统计，中石油、中石化、电力、电信、国有商业银行等垄断行业的减员规模超过 120 万人。第三，在国企改革和结构调整过程中，国有和集体企业继续向社会释放的冗员人数。据劳动保障部课题组估算，未来几年国有企业减员总量将达到 1500 万人，其中包括列入国家经贸委关闭破产计划所涉及的近 400 万人。鉴于列入国家经贸委关闭破产计划涉及的人数已单列，我们按 1100 万人估算。此外，根据前几年城镇集体企业下岗职工人数大体相当于国企下岗职工总数 1/3 的情况，我们预测未来几年集体企业下岗职工人数大约为 500 万人。参见表 4。

表4 未来几年国有和集体企业下岗分流规模预测 单位:万人

项 目	人 数
实施关闭破产计划所涉及的在职职工	393.8
部分垄断行业裁员人数	120.0
国企继续向社会释放的冗员	1100.0
城镇集体企业释放的冗员	500.0
合计	2113.8

根据表4预测数,我们按照国家经贸委关闭破产计划在5年内完成,年均需安置人员按78.8万人估算;部分垄断企业裁员以及国有和集体企业继续释放冗员在4年内完成,年均分流规模按430万人估算;然后假定当年下岗职工再就业率为40%,余下的下岗职工结转到下一年度安置。据此,我们得到表5。

表5 2002~2005年需安置下岗职工人数预测 单位:万人

项目 年份	合计	上年结转的 下岗职工	当年新增 下岗职工	实施关闭破产计划 需安置在职职工
2002	1250.5	741.7	430.0	78.8
2003	1211.8	703.0	430.0	78.8
2004	1188.6	679.8	430.0	78.8
2005	1174.7	665.9	430.0	78.8
年均	1206.4	697.6	430.0	78.8

关于未来几年进城农民工的增量,我们主要根据农业部的预测进行推算。据农业部预测,“十五”期间每年新增外出打工农民的数量不会少于600万人。根据国家统计局农调总队历次抽样调查,在外出农村劳动力中,进入城市就业的约占70%。据此,进入县级市以上城市的农民工增量,我们估计年均达420万人。